

## A KÖLTSÉGVETÉSI TANÁCS VÉLEMÉNYE

### Magyarország 2012. I-IX. havi költségvetési és gazdasági folyamatainak fő jellemzőiről

#### I.

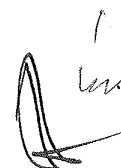
##### A Vélemény elkészítésének előzményei, jogszabályi alapjai és nyilvánossága

A Költségvetési Tanács (a továbbiakban: Tanács) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 23. § d) pontja szerint félévente véleményt nyilvánít a költségvetés tervezésével, végrehajtásával kapcsolatban. Véleményt adhat továbbá a közpénzek felhasználásával kapcsolatos vagy azzal összefüggő bármely kérdéstről is.

A törvényi felhatalmazás keretei között a Tanács csak a költségvetés végrehajthatósága szempontjából tartja magát érintettnek a 2012-es makrogazdasági folyamatok értékelésében. A Tanács véleményét, ideértve a teljesülési kockázatok mérséklésére vonatkozó ajánlásait a korábbi döntéseinek, véleményének, fenntartásával, továbbá annak ismeretében teszi meg, hogy

- a Tanács a **7/2012.07.16.** számú határozatában az első félévi költségvetési folyamatok **előzetes** adatai alapján áttekintette a 2012. év I. félévi költségvetés teljesülésének alakulását és kitekintett az év egészére. Megállapította, hogy a kiadások egyes tételeinél túllépések vannak, valamint a bevételeknél jelentős elmaradások jelentkeznek, amelyek nagyjából a makrogazdasági pálya alakulásával, továbbá a Bankszövetséggel kötött megállapodással vannak összefüggésben. A Tanács úgy látta, hogy a költségvetés GDP-arányos hiánya 3 % alatt tartható, amennyiben az Országvédelmi Alap és a kamatkockázati tartalék nem kerül felhasználásra, valamint a Széll Kálmán Terv 2.0 egyenlegjavító intézkedései maradéktalanul teljesülnek.

A Tanács jelen Véleményében összefoglalja a Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény végrehajtásával kapcsolatos I-IX. havi folyamatok fő jellemzőit. Áttekintést kíván adni a mindezidáig rendelkezésre álló adatok, a makrogazdasági folyamatokra vonatkozó várakozások, valamint a folyó évi költségvetést érintő újabb intézkedések alapján a 2012. évi költségvetés várható alakulásáról.



A Tanács jelen Véleményének kialakításában, a korábbi gyakorlathoz hasonlóan, az Állami Számvevőszék és a Magyar Nemzeti Bank elemzéseit vette alapul, függetlenül a Magyar Kormány végleges első háromnegyedévi adatokra támaszkodó, később elkészülő értékelésében foglaltaktól. A Tanács véleménye kialakításában figyelembe vette független szakértők véleményét is.

Mindezekre tekintettel a Tanács abból a szempontból elemzi az I-IX. havi és az éves várható államháztartási folyamatokat, hogy

- ezek alátámasztják-e a költségvetés végrehajthatóságát;
- milyen mértékben teszik lehetővé az államháztartási stabilitás megőrzését és erősítését;
- valamint alakulásuk megfelel-e a törvényi kereteknek.

A Tanács jelen Véleménye nem érinti a 2013. évi költségvetés tervezését érintő újabb kormányzati kiigazító lépéseket. A vonatkozó törvényi előírásokkal összhangban a Tanács testületként akkor kíván ezekkel a módosításokkal, kezdeményezésekkel foglalkozni, illetve állást foglalni, amikor a vonatkozó törvényi előírások, illetve kormányzati kezdeményezések ezt előírják, illetve indokoltá teszik.

A Tanács a jelen Véleményében foglaltakról tájékoztatja az Országgyűlés és a Kormány illetékeseit, illetve azt – az ÁSZ és az MNB megalapozó dokumentumainak nyilvánosságát is figyelembe véve – az Országgyűlés honlapján közzé teszi.


## II.

### A Tanács véleménye

A Tanács a 2012. október 29-én tartott ülésén – egyhangú döntéssel – az alábbi Véleményt alakította ki:

1. A Tanács áttekintette a 2012. év I-IX. havi költségvetési folyamatok alakulását. Megállapította, hogy a 7/2012.07.16. számú, előzetes adatokra támaszkodó véleményében foglaltakhoz képest lényeges változásokat nem tapasztalt. A kiadást csökkentő, illetve a bevételt növelő lépések ellenére mind a kiadások, mind a bevételek területén továbbra is fennállnak feszültségek, amelyek elsősorban a gaz-

1  
Kovács



dasági növekedés kedvezőtlen – a Tanács által korábban jelzett – alakulásának a következményei.

2. A Tanács úgy látja, hogy a 2012. évi költségvetési egyenleg tartását biztosító intézkedésekről szóló 1428/2012. (X. 8.) Korm. határozatban rögzített intézkedések végrehajtása mellett és az Országvédelmi Alap fel nem használása esetén a költségvetés GDP-arányos hiánya 3 százalék alatt tartható, és a költségvetési alapfolyamatok biztosíthatják a GDP-arányos államadósság előző évhez viszonyított csökkenését.

### III.

#### Indokolás

A 2012. évi költségvetési folyamatok elemzése alapján összességében megállapítható, hogy a kockázatok elsősorban a bevételi oldalon jelentkeznek. A kiadások vonatkozásában növeli a kockázatot, hogy a tervezettnél magasabb infláció miatti nyugdíj-emelés várhatóan túlteljesülést okoz. További kockázatot jelent egyrészt a gyógyszer támogatások mértékének várható túllépése, másrészt az, hogy jogszabály hiányában nem ismert a települési önkormányzatoktól 2012 májusában átvett intézményektől átvállalt adósság mértéke, illetve az adósságrendezés tervezett formája. A kamatkiadások is jelentősen magasabbak az időarányosnál, amit a magasabb kamatbevétel és a kamatkockázati tartalék ellensúlyoz. A jelenleg számszerűsíthető kockázatok kezelésére a Széll Kálmán Terv 2.0 intézkedéseinek 2012-re várt egyenlegjavító hatása, a 2012. októberi EDP jelentés szerinti egyenlegjavító intézkedések, az éves hiánycél emelése, valamint a rendelkezésre álló tartalékok fedezetet nyújtanak. Ennek azonban feltétele, hogy az Országvédelmi Alap 2012. szeptember 30-át követően se kerüljön felhasználásra.

#### 1. A makrogazdasági feltételek változása

A 2012. évi költségvetést megalapozó kormányzati makrogazdasági prognózis óta az előrejelzések folyamatosan romlottak. A benyújtott költségvetésben szereplő 1,5%-os GDP növekedéshez képest a 2012 októberében elkészített EDP jelentésben már 1,2%-os GDP csökkenés szerepelt. Jelentősen megnőtt az infláció prognózisokban szereplő mértéke, a 4,2%-os tervezett érték helyett 5,8% az éves várható infláció.

1  
hms



Az előrejelzések változásával összhangban a Kormány a korábbi előrejelzését felülvizsgálta. Ennek eredményeként a GDP éves volumenének 1,2%-os csökkenését prognosztizálta, és számolt a módosítás 2013-as évet érintő kedvezőtlen hatásával is, amelyet a Tanács – a gazdasági növekedéssel kapcsolatban kinyilvánított korábbi véleményét is figyelembe véve – indokoltnak tart. E prognózis megegyezik a Consensus Economics (London) és a Reuters-felmérés előrejelzésének középértékével, közel áll az OECD és az MNB előrejelzéséhez, de kedvezőtlenebb az Európai Bizottság és az IMF előrejelzéseinél.

A Kormány 5,8%-os 2012. évi inflációs előrejelzése szintén megegyezik a Consensus Economics (London), a Reuters-felmérés, az OECD, továbbá az MNB prognózisaival és közel áll az Európai Bizottság és az IMF prognózisaihoz.

Mindezek mellett a Kormány az ESA'95 szerinti hiánycélt 2,5%-ról 2,7%-ra emelte, amely lényegében azonos a nemzetközi és hazai előrejelzők várakozásaival. A 2012. évi várható makrogazdasági folyamatok bizonytalanságaiból adódóan az államháztartási hiánycél teljesítése szempontjából kockázatot jelent, hogy a gazdasági recessziót nem sikerült elkerülni, illetve az EU/IMF hiteltárgyalások nem zárultak le, így a hitelkeret-szerződéstől várt hozamcsökkenés sem következett be.

## **2. A 2012-es hiánycél teljesíthetősége**

Az államháztartás központi alrendszerének I-III. negyedévi hiánya 545,8 milliárd Ft volt, ami az eredeti éves hiánycél 94,7%-a. Az elkülönített állami pénzalapok első háromnegyedévi többlete közel kétszerese az 52,9 milliárdos éves előirányzatnak, az Egészségbiztosítási Alap hiánya pedig ebben az időszakban 53%-a volt a 35,3 milliárd forintos éves tervezetnek. Az önkormányzatok hiánya az év egészében elmaradhat a költségvetési törvényben szereplő, a GDP 0,5%-át kitevő értéktől.

A költségvetési törvényben rögzítettnél kedvezőtlenebb makrogazdasági folyamatok következtében az államháztartás ESA'95 szerinti hiányát – feltételezve, hogy az Országvédelmi Alap és a kamatkockázati tartalék nem kerül felhasználásra – a Tanács és az elemző szervezetek már ez év júniusában átlagosan a GDP 2,7%-ra becsülték.

lm  


Mivel a gazdasági növekedésre és a költségvetési egyenleg alakulására vonatkozó kilátások romlottak, a Kormány októberben 133 milliárd forintot elérő kiigazításról döntött 2012-re vonatkozóan. Ezzel együtt az október 5-én publikált EDP végrehajtási jelentésben a Kormány a GDP 2,7%-ra emelte az idei hiánycélt. Ez a hiánycél – a tartalékok fel nem használását és a bejelentett intézkedések maradéktalan végrehajtását feltételezve – elérhetőnek látszik.

### 3. Az adósságszabály érvényesülése

A fiskális keretrendszerben a 2012. évi költségvetésre az Alaptörvény adósságszabálya vonatkozik, ami minden évre csökkenő GDP-arányos adósságrátát ír elő.

A GDP 2012-ben bekövetkező várható negatív változása – amelynek mértékét a Kormány 2012. októberi EDP-jelentésében 1,2%-os csökkenésben prognosztizálta – a GDP-arányos adósságmutató csökkenését veszélyezteti, miközben más tényezők (például a pénzforgalmi elsődleges egyenleg többlete) az adósságmutatót javítják.

A Gst. 5. § (1) bekezdésében foglaltak szerint amennyiben a Kormány a féléves adatok alapján azt állapítja meg, hogy az államadósság-mutató csökkenése veszélybe kerül, a központi költségvetésről szóló törvény módosítására törvényjavaslatot kell benyújtania az OGY részére. A féléves adatok alapján azonban a Kormány nem állapította meg az államadósság-mutató csökkenésének veszélyét. Ezt követően pedig már nincs törvénymódosítási kötelezettsége.

A 2012. évi költségvetési törvényt az OGY az Alaptörvény és a Gst. hatályba lépése (2012. január 1.) előtt (2011. december 28.) fogadta el, ezért az az államadósság-szabály érvényesítésére előírást, mutatószámot nem tartalmaz. Mindezek alapján szintén nem áll fenn a Kormánynak törvénymódosítási kötelezettsége.

Az Alaptörvény 36. cikk (6) bekezdésében foglaltak alapján az államadósság-szabály teljesítési kötelezettségtől el lehet térni a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaesése esetén. A Gst. 7. §-ában rögzítettek szerint a nemzetgazdaság tartós és jelentős visszaeséseként kell értelmezni minden olyan esetet, amikor az éves bruttó hazai termék reálértéke csökken, azaz a GDP volumene csökken.

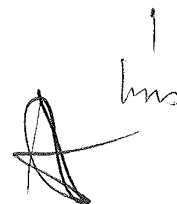
A Tanács véleménye szerint az ország pénzügyi helyzete sérülékeny marad, mert az államadósság és a külső eladósodottság szintje az ország fejlettségéhez képest magas.

#### 4. A bevételek alakulása

A gazdasági mutatók – költségvetési törvényben feltételezettekhez képest – kedvezőtlen elmozdulása egyes adóbevételek számottevő mérséklődését vonta maga után, amely főként az első félévben éreztette hatását, de az államháztartás első kilenc havi pénzforgalmi folyamataiban is nyomon követhető. Az adóbevétel csökkentő hatás elsősorban a vállalati nyereséghez kapcsolódó adóbevételek esetében jelentkezik, de szinte valamennyi adónemben érzékelhető. Ugyancsak jelentős hatással bír a Bankszövetséggel kötött megállapodás következtében kieső adóbevétel, amelynek hatása nem jelenik meg a költségvetési törvényben.

E hatások következtében a gazdálkodó szervezetek befizetései az év első kilenc hónapjában a jelentősebb adónemeknél (pl. társasági adó, eva, pénzügyi szervezetek különadója) rendre jelentősen elmaradtak az előirányzatok időarányos teljesítésétől. Az eva és a pénzügyi szervezetek különadója esetében éves szinten is jelentős elmaradás prognosztizálható. Az éves társasági adó jelentős része csak december hónapban folyik be a költségvetésbe, így az adónem előirányzatának teljesíthetősége az utolsó pillanatig bizonytalan, bár inkább alulteljesítés valószínűsíthető. A fentiekén kívül jelentős elmaradás várható a játékadó esetében is a szabályozás-változásból (pénznyerő automaták megemelt adótétele, majd az ilyen automaták üzemeltetésének szinte teljes tilalma) adódóan.

A tervezettnél alacsonyabb mértékű bérkiáramlás a bérarányos közterhek bevételi előirányzatainak teljesülését is veszélyezteti. Ennek ellenére a szociális hozzájárulási adó és járulékok teljesülése egyelőre időarányos. Ez azonban annak is köszönhető, hogy a prémiumfizetések szezonaritása megváltozott az év elején az előző év hasonló időszakához képest. Az szja esetében az elmaradás az időarányostól már jól látható, ami a magánszemélyhez nem köthető jövedelmek adóztatásának vártnál gyengébb teljesülésére (pl.: természetbeni juttatás), a megszűnő adójóváírás 2012. évre áthúzódó hatásainak alulbecslésére, valamint a tervezetthez képest kisebb jövedelemkiáramlás, továbbá az adókedvezmények nagyobb arányú érvényesítésére vezethető vissza.



Mindebből adódóan a várható éves pénzforgalmi adó- és járulékbevételek összesen a GDP mintegy egy százalékaival maradnak el költségvetési törvénytől. Ezen belül a gazdálkodó szervezetek befizetései (társasági adó, eva, játékadó, pénzügyi szervezetek különadója) esetében várható a legnagyobb kiesés, az szja és a tb-járulékok esetében kisebb elmaradással, a forgalmi típusú adók (áfa, jövedéki adó) pedig a tervekhez közel alakulhatnak.

A feszültségek csökkenésének irányába hat, hogy a magánnyugdíj-rendszerből való idei átlépőkkel az EDP jelentés szerint összesen 59 milliárd forint többletbevétel keletkezhet. A bevételek elmaradását a Kormány több területet érintő intézkedésekkel (a dohánytermékek jövedéki adójának emelésével, a mezőgazdaság egyes területein meghatározott összeghatár feletti ügyletek tekintetében a fordított adózás bevetésével, a távközlési adóval és a zárolásokkal) kívánta pótolni.

A bevételek alakulását illetően fontos fejlemény, hogy az első negyedéves adatokat módosította a KSH. Az adatrevízió hátterében főként az eredményszemléletű uniós bevételek pontosabb elszámolása áll; a GDP 0,2%-ának megfelelő uniós bevétel nem 2012 első negyedévében, hanem 2011-ben jelent meg az államháztartásban.

A kormányzati intézkedések eredményeként 2010-től arányeltolódás következett be az adóstruktúrában. A lakosság befizetéseiből származó adóbevételek aránya két év alatt 34%-ról 25%-ra csökkent, ezzel párhuzamosan a fogyasztáshoz kapcsolt adókból származó befizetések mértéke 53%-ról 61%-ra emelkedett. Eközben a gazdálkodó szervezetek befizetéseinek részaránya lényegében változatlan maradt. Az adópolitikai célkitűzéseknek megfelelően az adóteher a jövedelemtípusú adók felől áttolódott a fogyasztási típusúakra. Ez utóbbiak esetében – részben a magasabb infláció, részben egyedi intézkedések következtében – az adóbevételekben az időarányoshoz képest a pénzforgalomban nem keletkezett elmaradás.

## 5. A kiadások alakulása

A központi alrendszer I-IX. kiadásai összességében alulteljesültek az időarányos mértékhez képest és éves szinten is elmaradhatnak a tervezettől. Ebben meghatározó szerepet játszanak az évközben elhatározott egyensúlyjavító intézkedések. A fejezeti egyensúlybiztosítási tartalékok fel nem használását is beleértve

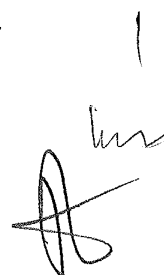


több mint 200 milliárd forint összegű kiadás-visszafogás valósulhat meg az idén az előirányzatok zárolása, illetve csökkentése következtében. Az uniós támogatások mérsékeltebb felhasználása, illetve az ehhez kapcsolódó alacsonyabb társfinanszírozási szükséglet is hozzájárul a kiadások visszafogottabb alakulásához. Emellett az I-IX. havi tényadatok az előirányzattól elmaradó kifizetéseket vetítenek előre a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Alap, valamint az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai esetében.

Eközben azonban jelentősebb kiadási feszültségek is érzékelhetők, amit a költségvetési szervek növekvő mértékű szállítói tartozásállománya is jelez. Így az októberben elhatározott újabb zárolások végrehajtását megítélésünk szerint érdemi kockázatok övezik.

A kiadáscsökkentő intézkedések hatását részben semlegesíti, hogy a nyugdíjakra és az egészségügyi ellátásokra fordított kiadások várhatóan jelentősebb mértékben meghaladják az előirányzatot. A nyugellátások esetében a túllépés részben a szolgáltatófüggő nyugellátások tervezettnél magasabb igénybevételével, részben a fogyasztói árindex tervezetett meghaladó növekedésével függ össze. Az év folyamán hatályba lépett új intézkedések ellenére a gyógyszer, illetve a gyógyászati segédeszköz támogatások jóval dinamikusabban alakulnak a tervezettnél. Az év végéig várható túllépés mértéke szempontjából bizonytalanságot jelent a gyógyszerfelírás szigorításának a fogyasztói magatartásra gyakorolt hatása. Az egészségügyi ágazatban kiadási feszültségeket eredményez az év közben végrehajtott béremelés is.

A pénzforgalmi folyamatok alapján az év végéig kisebb-nagyobb kiadási többletek jelentkehetnek a központi költségvetés egyes előirányzatainál is. Ezen belül az egyedi és normatív támogatások esetében a vasúti helyközi közösségi közlekedést érintő közszolgáltatási szerződések körében korábban elmaradt költségterítések idei folyósítása miatt az I. félévben magasabb volt a teljesítés az időarányosnál; és a túlteljesülés az I-IX. hónapban is fennáll. A kezességérvényesítés is jelentősebb túlteljesítést mutat az időarányoshoz képest. A korábban jelzett kiadási kockázat mérséklődése figyelhető meg viszont a fogyasztói árkiegészítés kifizetésinél az áprilistól hatályos kedvezményszűkítésnek köszönhetően.







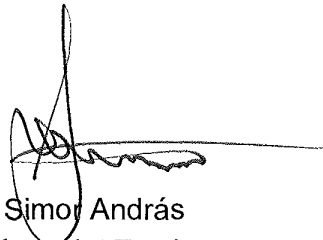
## 6. A tartalékok

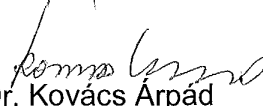
A központi költségvetés tartalékainak 2012. évi előirányzata 360 milliárd Ft. A rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalék előirányzatának (100 Mrd Ft) terhére a Kormány 2012. szeptember végéig 52 milliárd Ft felhasználásáról (átcsoportosításáról) döntött. Az éves keret 48%-a 2012. szeptember 30-án még rendelkezésre állt. Az Országvédelmi Alap összege 170 milliárd Ft, amelyből kifizetés szeptember 30-ig törvényileg sem volt lehetséges. A hiánynak a GDP 3%-a alatt tartása azt igényli, hogy az Országvédelmi Alapból ne történjen felhasználás az év hátralévő részében. A céltartalék előirányzatának összege 90 Mrd Ft. A kifizetések már az I. félév végén meghaladták a teljes éves előirányzatot. Szeptember 30-ig összesen 99 Mrd Ft felosztása történt meg, ami az előirányzat 110%-a.

Budapest, 2012. október 29.

  
Domokos László  
a Költségvetési Tanács tagja



  
Simor András  
a Költségvetési Tanács tagja

  
Dr. Kovács Árpád  
a Költségvetési Tanács elnöke